

АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ: ПОНЯТИЕ И ПРЕДЕЛЫ РЕАЛИЗАЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Александра Александровна Бросалина^a

DOI: 10.22394/2070-8378-2023-25-5-6-14

^a Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина

Аннотация: В статье представлен анализ сущностных характеристик административного усмотрения в деятельности должностных лиц органов исполнительной власти. В качестве основных признаков административного усмотрения выделяются обусловленность объективной необходимостью применения в определенных управленческих ситуациях; наличие самостоятельности (свободы) должностного лица в оценке ситуации либо принятии управленческого решения с целью реализации оптимального варианта решения вопроса; возможность проявления как при недостаточной правовой конкретности для разрешения дела, так и при указании в тексте правовой нормы; наличие очерченного правовыми рамками характера. Рассмотрены нормативные основания и пределы административного усмотрения. На основе изучения опыта зарубежных государств в регламентации административного усмотрения, а также мнений научного сообщества выработаны основные принципы административного усмотрения: осуществление в пределах, допустимых нормами права, учет прав и свобод человека и гражданина, соответствие целям имеющихся публичных полномочий и правовому статусу должностного лица, разумность, справедливость. Представлен анализ материалов судебной практики, в которых содержатся разъяснения судебных органов относительно сущности административного усмотрения и предъявляемых к нему требований. Затронуты вопросы, касающиеся соотношения современных тенденций в организации и регламентации административных процедур органов исполнительной власти с развитием института административного усмотрения.

Ключевые слова: административное усмотрение, должностное лицо, орган исполнительной власти, управленческое решение, процедура, цифровизация

Дата поступления статьи в редакцию: 10 сентября 2023 года.

ADMINISTRATIVE DISCRETION: THE CONCEPT AND IMPLEMENTATION LIMITS IN THE ACTIVITIES OF EXECUTIVE AUTHORITIES

RESEARCH ARTICLE

Alexandra Aleksandrovna Brosalina^a

^a Tambov State University named after G.R. Derzhavin

Abstract: The article analyzes the essential characteristics of administrative discretion in the work of officials of executive authorities. Administrative discretion has several key attributes. Firstly, it is applied in certain managerial situations where it is deemed necessary. Secondly, it allows officials to assess a situation and make a decision based on their independent judgment to implement the best solution for the problem. Thirdly, it can be used when there is insufficient legal specificity to resolve a case or when the legal norm provides an indication for its use. Lastly, its character is defined by the legal framework within which it operates. The authors considered the normative grounds and limits of administrative discretion. Based on the experiences of foreign countries in regulating administrative discretion and the opinions of experts, the authors have identified the main principles of administrative discretion: exercising discretion within the boundaries set by the law, considering the rights and freedoms of citizens, complying with the objectives of public powers and the legal status of officials, being reasonable and fair. The article analyzes the materials of judicial practice, providing explanations of judicial bodies on the essence of administrative discretion and its requirements. The author looks at how contemporary trends in the organization and regulation of administrative procedures of executive authorities relate to the development of the institute of administrative discretion.

Keywords: administrative discretion, government official, executive authority, managerial decision, procedure, digitalization

Received: September 10, 2023.

Введение

В современных реалиях исполнительная власть в российском государстве имеет серьезное практическое правореализационное значение для функционирования различных государственных институтов. Она способствует претворению в жизнь нормативно-правовых установок, оказывает регулирующее и организующее воздействие на все субъекты права, в круг которых входят как частные (граждане, иностранные граждане, лица без гражданства, организации), так и публично-властные субъекты (должностные лица, государственные органы). Именно публично-властные субъекты, входящие в структуру исполнительной власти, призваны выполнять важнейшие функции государственного управления, обеспечивать исполнение норм права, осуществлять административное нормотворчество. В условиях реформирования публичной власти, феномена, оказавшегося в центре политических и государственно-правовых трансформаций, переживаемых Российской Федерацией [Денисов, Стаурский, 2020. С. 18], особую актуальность приобретают вопросы оптимизации деятельности органов исполнительной власти, повышения прозрачности и эффективности управленческих решений, принимаемых должностными лицами. В этом контексте ключевое значение имеет такой атрибут в административно-процессуальной деятельности, как административное усмотрение, являющееся одним из средств, применяемых должностными лицами при реализации функций государственного управления.

В доктрине административного права конструкция «административное усмотрение» является достаточно часто употребляемой, вместе с тем вопросы ее содержательного наполнения, а также соотношения с иными правовыми конструкциями продолжают сохранять дискуссионность и сегодня. На основании современных научных публикаций, затрагивающих вопросы, связанные с понятием, пределами, функциями административного усмотрения, отсутствует возможность сформировать непротиворечивую, однозначную, стройную теорию административного усмотрения [Оносов, 2021. С. 177]. В данной области можно проследить наличие большого количества работ, посвященных понятию и пределам административного усмотрения в деятельности должностных лиц¹ [Бочкарев, 2019; Аврутин, Гирвиц, 2017; Чабан, 2013], особенностям проявления административного усмотре-

ния в различных сферах [Шарнина, 2018; Голодов, 2017], его соотношению с иными видами усмотрения [Марков, 2011; Щепалов, Зайцев, 2022; Королевская, 2019] и другим аспектам.

Вместе с вышесказанным необходимо учитывать, что в современных условиях трансформации государственного управления, развития подходов к исследованию категорий административного права и процесса сохраняется необходимость в обращении внимания на поиск наиболее полных содержательных черт административного усмотрения, специфики его реализации в управленческой практике, соотношения с административными процедурами и административными регламентами.

Понятие и признаки административного усмотрения

В доктрине административного права вопросы, касающиеся деятельности органов исполнительной власти (должностных лиц) и принятия ими управленческих решений, на сегодняшний день продолжают вызывать острейшие дискуссии ввиду множества аспектов, не поддающихся единообразному толкованию. Одним из таких аспектов является административное усмотрение, которое в литературе получило достаточно много характеристик, позволяющих считать его сложным правовым феноменом. Некоторые исследователи признают отсутствие единой концепции административного усмотрения ввиду наличия множества таких концепций в доктрине [Старостин, 2023(а). С. 199]. Другие предлагают трактовать административное усмотрение как выбор публичной администрацией в пределах, установленных нормативными правовыми актами, оптимального варианта решения управленческого вопроса в ситуации, когда правовые нормы не определяют с необходимой точностью и полнотой основания, условия, содержание, форму, порядок (процедуру), сроки и (или) субъектов принятия подобного решения [Соловей, 2019. С. 73].

В некоторых случаях сущность административного усмотрения сводится к определенному полномочию административного органа (право-обязанности), предлагается ограничивать его от непосредственно права или обязанности. В таком случае цели административного усмотрения включают в себя обеспечение индивидуализации и справедливости при решении тех или иных управленческих дел, наделение деятельности управленческих органов гибкостью, эффективностью (рациональностью) и оперативностью, максимальный учет прав, свобод и интересов частного лица [Мельник, 2021. С. 38].

1 См., например: *Charles H. Koch Jr. Judicial Review of Administrative Discretion* (1986). Faculty Publications. 624; *Charles H. Koch Jr. Confining Judicial Authority over Administrative Action*, 49 MO. L. REV. (1984).

Нормы и правила

Похожая позиция признает административное усмотрение в качестве полномочия, но при этом включает и право, и обязанность субъекта (публичной администрации) [Черников, 2018. С. 86]. Административное усмотрение определяется некоторыми исследователями как характеризующаяся правомерными свойствами и основанная на публичном интересе свобода субъекта, наделенного властными полномочиями, в принятии оптимального и целесообразного управленческого решения, совершении того или иного действия либо воздержании от его совершения [Слюсарева, 2013. С. 7].

Различные аспекты трактовки категории «административное усмотрение» подтверждают стремление российских ученых максимально полно раскрыть ее сущностные особенности. Если проанализировать научную литературу, можно выявить расхождение не только в содержательном наполнении административного усмотрения, но и в используемых формулировках, как то: дискреция, полицейское усмотрение, дискреционное полномочие, административно-процессуальное усмотрение, административно-юрисдикционное усмотрение и проч. Кроме того, административное усмотрение, как и усмотрение в целом, относится к числу междисциплинарных (межнаучных) категорий, может выступать предметом изучения как права, так и философии, экономики или истории [Старостин, 2023(b). С. 149].

Таким образом, административное усмотрение представляет собой сложный, многоплановый феномен, который проявляет себя в определенных случаях в деятельности публично-властного субъекта. В этой связи можно говорить о некоей закономерности, которая так или иначе присутствует в усмотрении. На это указывает и точка зрения Ю.А. Тихомирова, видящего в административном усмотрении «определяющий внутренний импульс принимаемых решений и совершаемых действий в процессе государственного управления» [Черников, 2018. С. 83]. Главным является то, что административное усмотрение не должно выходить за границы правомерного поведения, нарушать административно-правовые нормы, в противном же случае будут размыты границы между административным усмотрением и административным произволом в деятельности должностных лиц. Считаем необходимым рассмотреть основные черты административного усмотрения, позволяющие выработать правильное понимание сущности и оснований применения административного усмотрения, что имеет востребованность не только для теории административного права, но и для административно-управленческой практики.

Как справедливо отмечается в доктрине, зачастую именно от степени теоретико-методологической разработанности проблем зависит эффективность их решения на практике, в правоприменительной деятельности [Мельник, 2021. С. 37].

Определенный интерес в отношении признаков административного усмотрения представляют рассуждения И.Е. Бочкарева, который полагает, что административное усмотрение затрагивает содержание государственного управления, а именно – его цели, задачи, функции, административно-правовые методы и формы осуществления – правоприменительную и правотворческую. Автор отмечает, что административное усмотрение проявляется при реализации внутреннего и внешнего управления соответственно посредством осуществления внутриорганизационных полномочий и функциональных (внешних) полномочий [Бочкарев, 2019. С. 91].

Административное усмотрение в научной литературе рассматривается как явление, которому присущи объективные и субъективные начала в правореализации, что подчеркивает тонкую грань между административным усмотрением и административным произволом («административной неправдой»). Однако первое отличается от второго тем, что «усмотрение основывается на дискреционных нормах и правовых ценностях, административная неправда – на субъективном определении должностным лицом или органом публичной администрации должного в принятии решений и совершении действий, выводящих их либо за пределы полномочий, установленных нормами права, либо за пределы нравственных начал в публичном управлении» [Гирвиц, 2017. С. 14].

Анализ имеющихся мнений, раскрывающих природу административного усмотрения, позволил выделить некоторые основные черты административного усмотрения:

1) административное усмотрение объективно необходимо в деятельности органов исполнительной власти ввиду сложности механизма административно-правового регулирования и невозможности полного урегулирования всех управленческих ситуаций и процедур;

2) административное усмотрение предполагает самостоятельность (свободу) публично-властного субъекта в принятии управленческого решения, оценке тех или иных условий с целью избрания наиболее целесообразного, рационального и оптимального варианта решения имеющегося вопроса;

3) административное усмотрение может проявлять себя как в случае недостаточной правовой конкретности в отношении разрешения того

или иного случая, так и имеющегося указания на возможность применения усмотрения в тексте нормы;

4) административное усмотрение не должно выходить за пределы, установленные законодательством, приводить к нарушению правовых норм, порождать факты коррупции, злоупотребления полномочиями.

Обозначив определяющие признаки административного усмотрения, мы можем отметить, что административное усмотрение всегда сдерживается правовыми рамками, обуславливается критериями целесообразности и оптимальности в осуществлении административного правоприменения.

Пределы, принципы, нормативные основания административного усмотрения

Проблема административного усмотрения в деятельности должностных лиц включает в себя широкий спектр вопросов, необходимых для раскрытия содержания и условий применения дискреционных правомочий. Большое значение здесь имеет вопрос о пределах, в которых может осуществляться административное усмотрение. Именно пределы административного усмотрения служат гарантией обеспечения законности, обоснованности принимаемых управленческих решений.

Анализ проблемы пределов административного усмотрения дает основание разделить их на правовые и нравственно-правовые [Чабан, 2020. С. 137]. В содержание первой группы входят общие правовые пределы, специальные материально-правовые и специальные процедурно-процессуальные пределы административного усмотрения; в содержание второй группы входят пределы, формируемые исходя из правового сознания и правовой культуры субъекта управления.

В некоторых случаях внимание акцентируется на двух подходах к пониманию пределов административного усмотрения: нормативном и синтетическом [Шарнина, 2018. С. 160]. Первый подход предполагает такие пределы административного усмотрения, которые закреплены в нормативных правовых актах, нормативных договорах, правовых позициях судов, разъяснениях вышестоящих органов власти. Второй подход предполагает ограничения, которые могут быть как установлены в нормативных источниках, так и не закреплены в них, а определяться, например, соображениями морали, формальной логикой, интересами государства и общества.

Главное назначение пределов административного усмотрения состоит в том, чтобы устано-

вить необходимые рамки между правомерными и неправомерными действиями (бездействием) должностного лица. Именно посредством пределов возможно применять законное и обоснованное административное усмотрение, не превышающее компетенцию публичного лица. Отсутствие пределов в принятии государственно-властных решений может привести к административному произволу и бесконтрольности, что никоим образом не входит в категорию «административное усмотрение».

Таким образом, к пределам применения административного усмотрения необходимо относить непосредственно пределы, которые очерчены нормами права, а в случае их отсутствия – «рамками общего духа права» [Ярковой, 2017. С. 147], а также пределы, которые не имеют сугубо правового смысла, но могут быть объяснены морально-нравственными установками. Такое сочетание пределов позволяет обеспечить индивидуализированный учет законных интересов субъектов правоотношений, в частности субъектов, не обладающих властными полномочиями, а также избегать излишнего формализма в административной практике.

Полагаем, что с пределами административного усмотрения имеют тесную взаимосвязь и принципы административного усмотрения, под которыми следует рассматривать базовые начала, определяющие сущность и назначение административного усмотрения в процессе применения норм права должностными лицами исполнительно-распорядительных органов. В доктрине вопрос о принципах административного усмотрения освещен достаточно фрагментарно, что может быть обусловлено отсутствием полноценной законодательной основы административного усмотрения и административных процедур, поскольку последние позволяют избежать проявления властного произвола со стороны лица, обладающего административно-публичной компетенцией. Здесь следует подчеркнуть, что в отличие от зарубежных государств в России к настоящему моменту времени не сложилось унифицированного законодательства, регламентирующего административные процедуры и административно-процессуальную деятельность органов исполнительной власти в целом.

В Федеративной Республике Германия с 1976 года действует специализированный Закон «Об административных процедурах»², где нашли свое отражение положения, регламентирующие в том числе порядок применения административно-

2 <https://www.wipo.int/wipolex/ru/text/462504>

Нормы и правила

го усмотрения. В частности, в пункте 40 говорится, что «если орган уполномочен действовать по своему усмотрению, он должен осуществлять свое усмотрение в соответствии с целью предоставленных полномочий и соблюдать установленные законом пределы своего усмотрения». Исходя из смысла рассмотренной нормы, можно заметить, что законодатель выделяет два основополагающих принципа, на которых должна основываться возможность применения административного усмотрения: целесообразность, обуславливаемая характером имеющихся полномочий, и соответствие установленным правом пределам.

Примечательным в регламентации административно-процессуальной деятельности и административного усмотрения следует признать опыт Республики Казахстан, где действует «Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан» от 29 июня 2020 года № 350-VI (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24 июля 2023 года). В Законе сформулированы положения, определяющие понятие и пределы административного усмотрения. Под «административным усмотрением» здесь понимается «полномочие административного органа, должностного лица принимать в установленных законодательством Республики Казахстан целях и пределах одно из возможных решений на основании оценки их законности»³. Согласно положению Кодекса о пределах административного усмотрения (статья 11), законодатель их прямо не устанавливает, но связывает их с соответствием законодательству Республики Казахстан и целям реализуемого полномочия должностного лица административного органа. По смыслу рассматриваемого положения законодателем, как и в Законе об административной процедуре ФРГ, выделяются принципы целесообразности и соответствия установленным правом пределам. Однако, если обратиться к статье 10 Кодекса, можно выделить еще один принцип административного усмотрения – соразмерность, выражающуюся в обеспечении административным органом, должностным лицом «справедливого баланса интересов участника административной процедуры и общества».

В исследовании «Административная дискреция и принцип разумности» отмечено, что принцип разумности может находить свое проявление в обязанности властного субъекта мотивировать осуществление права административного усмотрения [Шерстобоев, 2017. С. 158].

Анализ подходов как с точки зрения зарубежного законодательного опыта, так и доктрины

позволяет определить основные принципы административного усмотрения, как то:

- 1) осуществление в пределах, допустимых нормами права;
- 2) учет прав и свобод человека и гражданина;
- 3) соответствие целям имеющихся публичных полномочий и правовому статусу должностного лица;
- 4) разумность;
- 5) справедливость.

Вопрос, связанный с определением пределов и принципов административного усмотрения, является достаточно сложным и дискуссионным ввиду отсутствия конкретики в определении его сущности. Поэтому в научной литературе отводится положительная роль судебной практике, в рамках которой формулируются решения, так или иначе способствующие пониманию административного усмотрения и предъявляемых к нему требований [Мельник, 2021. С. 42]. Так, в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 года № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» сформулирована позиция, раскрывающая принципы применения административного усмотрения: «Суд осуществляет проверку правомерности (обоснованности) реализации усмотрения в отношении граждан, организаций»; «осуществление усмотрения, включая выбор возможного варианта поведения, вопреки предусмотренным законом целям либо в нарушение требований соразмерности является основанием для вывода о нарушении пределов усмотрения и для признания оспариваемых решений, действий (бездействия) незаконными». Полагаем, что в качестве принципов административного усмотрения здесь подразумеваются правомерность (обоснованность), соответствие нормативно установленным целям и соразмерность.

Раскрытие принципов административного усмотрения (дискреции) прослеживается и в практике судов общей юрисдикции в рамках административного судопроизводства. К примеру, в решении Вологодского областного суда от 22 сентября 2020 года по делу № 3А-326/2020⁴ констатируется наличие дискреции у органов государственной власти и указывается на такие принципы ее применения, как объективное и разумное обоснование, соблюдение баланса

3 <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>

4 <https://sudact.ru/regular/doc/6sLG8oKHJngD/>

частных и публичных интересов, конституционные принципы справедливости, равенства, соразмерности.

В научной литературе акцентируется внимание на проблеме, когда действия должностного лица могут переходить за границы правомерного административного усмотрения и в то же время не подпадать под содержание административного произвола. Это означает, что на практике могут возникать ситуации, когда «степень отступления от легального административного усмотрения не перерастает в крайне негативное и антиобщественное проявление, каковым является административный произвол, а образует иные виды отступления от допустимых его пределов» [Гаврилов, 2017. С. 62].

Возможность применения административного усмотрения может вытекать из текста нормативных правовых актов. Зачастую именно сами нормы законов либо подзаконных нормативных правовых актов предусматривают возможность для должностных лиц административных органов действовать по усмотрению. К примеру, в Федеральном законе от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» присутствуют соответствующие нормы. Пункт 3 статьи 11 гласит: «Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов». В пункте 5 статьи 11 говорится, что «в случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу».

Как правило, указание законодателя на возможность публичного лица действовать по усмотрению проявляет себя в таких формулировках, как «может», «вправе», «имеет право». При этом в определенных случаях текст нормативных правовых актов может содержать и обтекаемые формулировки, которые при верном толковании также подразумевают возможность применения административного усмотрения.

Проблемы и перспективы развития административного усмотрения в современных реалиях

Современные вызовы в развитии общества так или иначе затрагивают и сферу государственного управления, которое выступает в качестве организующего и регулирующего начала в государстве. В этой связи актуально говорить о тех преобразованиях, которые призваны на современном этапе качественно оптимизировать деятельность государственного аппарата, осуществляемые им функции.

На протяжении длительного периода времени в Российской Федерации осуществлялся целый пласт преобразований в сфере государственного управления, которые в совокупности получили наименование «административная реформа». В недавнем исследовании К.В. Давыдова проскользнуло достаточно интересное суждение о том, что при всей важности модернизации структуры государственного управления и оптимизации его функций одним из самых трудных и значимых направлений остается «изменение содержания деятельности органов исполнительной власти с точки зрения их взаимоотношений с гражданином, кардинального изменения формулы, определяющей обязанности должностных лиц по отношению к гражданину (институт административных процедур), их транспарентности» [Давыдов, 2023. С. 149]. Действительно, ключевая цель, выполнение которой должны обеспечить проводимые мероприятия административной реформы, состоит в том, чтобы установить более эффективный уровень взаимодействия государства и гражданского общества. В этом контексте проанализируем тенденции развития административного усмотрения в условиях трансформации государственного управления.

Административная реформа в Российской Федерации проводится уже длительное время, что позволяет говорить об определенных достигнутых результатах. В качестве одного из важнейших итогов административной реформы можно считать произошедшую институционализацию административно-процедурной деятельности на уровне подзаконных нормативных актов – административных регламентов. Основная цель административных регламентов заключается в том, чтобы детализировать порядок осуществления государственных функций и процедур органами исполнительной власти, нормативно закрепить основания и условия принятия управленческих решений.

В условиях развития цифровизации административные процедуры приобретают все более автоматизированный характер, что минимизирует взаимодействие должностных лиц административных органов с частными лицами с целью сни-

Нормы и правила

жения вероятности наступления коррупционных факторов, повышения прозрачности и законности управленческого процесса. Административные процедуры представляют собой определенные шаблоны осуществления полномочий и функций должностными лицами конкретного органа исполнительной власти. В настоящий момент времени практически все государственные функции, реализуемые органами исполнительной власти, детализированные в административных регламентах, связаны с осуществлением административных процедур в различных сферах государственного управления. Важно отметить, что большинство сфер государственного управления подвержены процессу цифровизации, поскольку это напрямую обуславливает достижение национальных целей развития Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». В этих условиях резонно возникает вопрос: какие очертания приобретает административное усмотрение? В доктрине мнения ученых по этому поводу расходятся. Так, Т.В. Щукина считает, что оцифровка административных процедур вытесняет позитивное административное усмотрение субъектов правоприменения [Щукина, 2018. С. 139]. При этом высказывается мысль о необходимости оставления некоторого пространства для позитивного административного усмотрения, поскольку полное его отсутствие создает угрозы для хранения, использования и распространения персональных данных частных лиц. Несколько противоположной позиции придерживается Д.И. Зайцев, который не видит в диджитализации полного сужения дискреционных полномочий государственных служащих и, напротив, считает, что «их усмотрение в качественном измерении осталось прежним, а в количественном увеличилось (при “повышении” производительности труда) или не изменилось» [Зайцев, 2022. С. 203].

На наш взгляд, сложившиеся тенденции урегулирования совершаемых органами исполнительной власти административных процедур и их активной электронизации в определенной степени должны способствовать правомерному применению административного усмотрения, то есть вы-

теснять возможность проявления властного произвола, не ограниченного каким-либо правовым регулированием. Нельзя отрицать того, что развитие института административного усмотрения не может способствовать восполнению огромного количества пробелов в административном законодательстве, однако совершенствование административно-процедурного регулирования деятельности должностных лиц органов исполнительной власти может способствовать вытеснению деформированных форм административного усмотрения, препятствовать произвольному усмотрению, не соответствующему законодательству.

Заключение

Таким образом, в современных условиях развития государственного управления категория «административное усмотрение» характеризуется все большей актуализацией. Подчеркнем, что административное усмотрение по своей специфике должно носить правомерный и обоснованный характер, иметь направленность на принятие рационального управленческого решения, а также на обеспечение баланса частных и публичных интересов. Анализ судебной практики, а также законодательной базы позволил установить, что административное усмотрение может восприниматься в качестве возможности или права должностных лиц административных органов применять усмотрение при реализации публичных полномочий. Важным при применении административного усмотрения является соблюдение допустимых пределов, а также соответствие цели реализуемого полномочия.

Административное усмотрение является востребованным в управленческой деятельности инструментом, который способствует разрешению конкретного дела при отсутствии однозначного и единственно верного регулирования должного варианта поведения должностного лица. Все многообразие управленческой деятельности предполагает наличие большого количества дел, находящихся в компетенции отдельных служб, агентств, министерств. Поэтому дискреционные правомочия должностных лиц в том понимании, которое мы представили в настоящем исследовании, должны позитивно влиять на качество и эффективность выполнения государственно-служебных функций.

Литература

- Аврутин Ю.Е., Гирвиц А.В. К вопросу о понятии полицейского усмотрения, его правовой природе и основаниях. *Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского*. 2017. № 4. С. 77–84.
- Бочкарев И.Е. Об административном усмотрении в контексте освоения и совершенствования учебной дисциплины «Административное право». *Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского*. 2019. № 1. С. 90–102.
- Гаврилов А.М. О соотношении позитивного и негативного административного усмотрения. *Вестник Марийского государственного университета. Серия: «Исторические науки. Юридические науки»*. 2017. № 4. С. 58–64.
- Гирвиц А.В. Полицейское усмотрение в деятельности органов

- внутренних дел Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2017.
- Голодов П.В. Административное усмотрение в управленческой практике учреждений и органов уголовно-исполнительной системы. *Вестник института: преступление, наказание, исправление*. 2017. № 2. С. 73–79.
- Давыдов К.В. Реформы современного административного права России: некоторые тенденции. *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: «Право»*. 2023. № 1. С. 144–151.
- Денисов Ю.П., Стаурский С.С. Феномен публичной власти в России в контексте современных трансформационных процессов. *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2020. № 4. С. 17–21.
- Зайцев Д.И. Административное усмотрение в цифровую эпоху. *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина*. 2022. № 11. С. 199–208.
- Королевская О.И. Судебное усмотрение при назначении административного наказания. *Проблемы экономики и юридической практики*. 2019. № 1. С. 237–240.
- Марков П.В. О соотношении административного и судебного усмотрения. *Труды Института государства и права Российской академии наук*. 2011. № 5. С. 85–95.
- Мельник Р.С. Административное усмотрение: понятие, виды и условия правомерности применения. *Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан*. 2021. № 1. С. 35–47.
- Оносов Ю.В. Об административном усмотрении в деятельности органов исполнительной власти. *Вестник Казанского юридического института МВД России*. 2021. № 2. С. 176–182.
- Слюсарева Т.Г. Административное усмотрение в деятельности государственных служащих: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
- Соловей Ю.П. Дискреционный характер административного акта как обстоятельство, исключающее судебную проверку его законности. *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2019. № 4. С. 72–99.
- Старостин С.А. Административное усмотрение в деятельности Федеральной службы исполнения наказаний: теоретико-доктринальное осмысление. *Пенитенциарная наука*. 2023(а). Т. 17. № 2. С. 196–202.
- Старостин С.А. В продолжение дискуссии об административном усмотрении. *Сибирское юридическое обозрение*. 2023(б). № 2. С. 145–157.
- Чабан Е.А. Понятие и виды пределов административного усмотрения. *Вестник Краснодарского университета МВД России*. 2013. № 4. С. 92–99.
- Чабан Е.А. Проблемы пределов административного усмотрения в процессе правового регулирования общественных отношений. *Вопросы российского и международного права*. 2020. Т. 10. № 9А. С. 135–142.
- Черников В.В. Административное усмотрение как актуальная проблема теории и практики правоприменения // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию профессора И.А. Складорова. Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского (Нижний Новгород), 2018. С. 82–96.
- Шарнина Л.А. Административное усмотрение в сфере экономики: основания и пределы. *Труды института государства и права Российской академии наук*. 2018. № 5. С. 151–173.
- Щепалов С.В., Зайцев Д.И. Административное и судебное усмотрение в российской науке: проблемы соотношения. *Вестник Томского государственного университета*. 2022. № 46. С. 107–118.
- Шерстобоев О.Н. Административная дискреция и принцип разумности (часть 1: Зарубежный опыт). *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: «Право»*. 2017. № 4. С. 151–161.
- Щукина Т.В. Административное усмотрение и его проявление в административных процедурах: новые трансформации в условиях цифрового государства и информационного общества. *Юридическая наука*. 2018. № 2. С. 137–141.
- Ярковой С.В. Административное усмотрение в правоприменительной деятельности административно-публичных органов и их должностных лиц. *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: «Право»*. 2017. № 1. С. 144–152.

References

- Avrutin Yu.E., Girvits A.V. Some notes on the concept of police discretion, its legal nature and grounds. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta imeni N.I. Lobachevskogo*. 2017. No. 4. P. 77–84. In Russian
- Bochkarev I.E. On administrative discretion in the context of developing and improving the academic discipline «Administrative Law». *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta imeni N.I. Lobachevskogo*. 2019. No. 1. P. 90–102. In Russian
- Chaban E.A. The concept and limits of administrative discretion. *Vestnik Krasnodarskogo universiteta MVD Rossii*. 2013. No. 4. P. 92–99. In Russian
- Chaban E.A. The issues with the limits of administrative discretion in the legal regulation of public relations. *Voprosy rossiyskogo i mezhdunarodnogo prava*. 2020. Vol. 10. No. 9A. P. 135–142. In Russian
- Chernikov V.V. Administrative discretion as an urgent problem in the theory and practice of law enforcement // Current issues of control and supervision in socially significant spheres of activity of society and the state. Materials of the IV All-Russian Scientific and Practical Conference dedicated to the 90th anniversary of Professor I.A. Sklyarov. The National Research State University of Nizhny Novgorod named after N.I. Lobachevsky (Nizhny Novgorod), 2018. P. 82–96. In Russian
- Davydov K.V. Reforms of modern administrative law in Russia: some tendencies. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo*. 2023. No. 1. P. 144–151. In Russian
- Denisov Yu.P., Staursky S.S. The phenomenon of public authority in Russia in the context of contemporary transformation processes. *Azimut nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravleniye*. 2020. No. 4. P. 17–21. In Russian
- Gavrilov A.M. Correlation of positive and negative administrative discretion. *Vestnik Mariyskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Istoricheskiye nauki. Yuridicheskiye nauki»*. 2017. No. 4. P. 58–64. In Russian

Нормы и правила

- Girvits A.V. Police discretion in the activities of the internal affairs bodies of the Russian Federation. Dissertation of a candidate of legal sciences. Nizhny Novgorod, 2017. In Russian
- Golodov P.V. Administrative discretion in the management practice of institutions and bodies of the penitentiary system. *Vestnik instituta: prestupleniye, nakazaniye, ispravleniye*. 2017. No. 2. P. 73–79. In Russian
- Korolevskaya O.I. Judicial discretion in the appointment of an administrative penalty. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoy praktiki*. 2019. No. 1. P. 237–240. In Russian
- Markov P.V. Administrative and judicial discretion. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiyskoy akademii nauk*. 2011. No. 5. P. 85–95. In Russian
- Melnik R.S. Administrative discretion: concept, types and conditions of application eligibility. *Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoy informatsii Respubliki Kazakhstan*. 2021. No. 1. P. 35–47. In Russian
- Onosov Yu.V. Administrative discretion in the activities of executive authorities. *Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*. 2021. No. 2. P. 176–182.
- Sharnina L.A. Administrative discretion in the economic sphere: grounds and limits. *Trudy instituta gosudarstva i prava Rossiyskoy akademii nauk*. 2018. No. 5. P. 151–173. In Russian
- Shchepalov S.V., Zaitsev D.I. Administrative and judicial discretion in Russian science: problems of correlation. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2022. No. 46. P. 107–118. In Russian
- Sherstoboev O.N. Administrative law and the principle of reasonableness (part 1: foreign experience). *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo*. 2017. No. 4. P. 151–161. In Russian
- Shchukina T.V. Administrative discretion and its manifestation in administrative procedures: the new transformation in a digital state and information society. *Yuridicheskaya nauka*. 2018. No. 2. P. 137–141. In Russian
- Slyusareva T.G. Administrative discretion in the activities of civil servants: Abstract of a dissertation for the degree of candidate of legal sciences. Moscow, 2013. In Russian
- Solovey Yu.P. Discretionary nature of administrative act as a circumstance precluding judicial review of its legality. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*. 2019. No. 4. P. 72–99. In Russian
- Starostin S.A. Administrative discretion in activities of the Federal Penitentiary Service: theoretical and doctrinal interpretation. *Penitentsiarnaya nauka*. 2023(a). Vol. 17. No. 2. P. 196–202. In Russian
- Starostin S.A. Continuing the discussion on administrative discretion. *Sibirskoye yuridicheskoye obozreniye*. 2023(b). No. 2. P. 145–157. In Russian
- Yarkova S.V. Administrative discretion in the law enforcement by administrative and public bodies and their officials. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo*. 2017. No. 1. P. 144–152. In Russian
- Zaitsev D.I. Administrative discretion in the digital age. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina*. 2022. No. 11. P. 199–208. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Александра Александровна Бросалина, преподаватель кафедры конституционного и международного права Института права и национальной безопасности Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина (Российская Федерация, 392000, Тамбов, ул. Советская, 181б). E-mail: brosalina2001@mail.ru

Для цитирования: Бросалина А.А. Административное усмотрение: понятие и пределы реализации в деятельности органов исполнительной власти. *Государственная служба*. 2023. № 5. С. 6–14.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Alexandra Aleksandrovna Brosalina, Lecturer at the Department of Constitutional and International Law, Institute of Law and National Security Tambov State University named after G.R. Derzhavin (181b, Sovetskaya St., Tambov, 392000, Russian Federation). E-mail: brosalina2001@mail.ru

For citation: Brosalina A.A. Administrative discretion: the concept and implementation limits in the activities of executive authorities. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2023. No. 5. P. 6–14.